

УДК 340.136:94(477) «18/19»

**ПРАВОВІ ЗАСАДИ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ МІСЦЕВОЇ ВЛАДИ  
ПРАВОБЕРЕЖНОЇ УКРАЇНИ У ХІХ – НА ПОЧАТКУ ХХ СТОЛІТЬ**  
**LEGAL PRINCIPLES ACTIVITY OF LOCAL GOVERNMENT AUTHORITIES  
OF RIGHT-BANK OF UKRAINE IN XIX – EARLY XX CENTURY**

**Грукач В.О.,**  
*аспірант кафедри історії та культури України  
ДВНЗ «Переяслав-Хмельницький державний педагогічний університет  
імені Григорія Сковороди»*

Стаття присвячена висвітленню нормативно-правових засад діяльності органів місцевої влади Правобережної України у ХІХ – на початку ХХ століть. Досліджуються законодавчі та підзаконні акти. Аналізується нормативно-правова база діяльності місцевих адміністративних установ: губернаторів, генерал-губернатора, його канцелярії.

**Ключові слова:** губернатор, губернія, законодавчий орган, імперія, імператор, начальник, намісник, губернське правління.

Статья посвящена освещению нормативно-правовых основ деятельности органов местной власти Правобережной Украины в XIX начале XX в. Исследуются законы, подзаконные акты. Анализируется нормативно-правовая база деятельности местных административных учреждений: губернаторов, генерал-губернатора, его канцелярии.

**Ключевые слова:** губернатор, губерния, законодательный орган, империя, император, начальник, наместник, губернское правление.

Article is devoted to the legislation and regulations, legal framework of local administrative authorities. Analyzes the Governor-General, his office, Governor in Ukraine in the XIX-XX century.

**Key words:** governor, province, the legislature, emperor, empire, chief, governor, provincial board.

**Постановка проблеми.** Розбудова української держави, реформування державного і суспільного життя, суперечливі процеси сучасного державотворення до розряду найгостріших висунали проблему діяльності органів місцевої влади. Проблема належить до тем, інтерес до яких з плином часу не зменшується, а навпаки, являє тенденцію до зростання. Врахування досвіду минулого дасть змогу уникнути повторення помилок, обрати найоптимальніші шляхи розв'язання.

**Стан дослідження.** Вибір досліджуваної теми визначається не лише значимістю, але і станом її історіографії, відсутністю цілісного дослідження, присвяченого саме питанням особливостей діяльності органів місцевої влади у Правобережній Україні у 1832-1914 рр. Система місцевих державних адміністративних установ царизму в Україні знайшла своє відображення у працях В. Шандри [10-12], І. Блінова [2], А. Градовського [4], П. Зайончковського [5], Л. Лисенка [6], Н. Щербак [13; 14] та інших.

**Мета дослідження** полягає у тому, щоб на основі архівних джерел, здобутків історіографії дослідити й обґрунтувати організаційно-правові засади, діяльності органів місцевої влади Правобережної України у 1832-1914 рр.

Законодавчі матеріали, підзаконні акти є важливим джерелом дослідження діяльності державних органів місцевої влади в Україні в XIX-на початку XX ст., зокрема у Правобережній Україні. Важливим джерелом вивчення їх діяльності є архівні фонди місцевих державних установ і перш за все фонд Канцелярії Київського, Подільського і Волинського генерал-губернатора, джерелознавчий аналіз якого здійснила В. Шандра [11-12] і який зберігається в Центральному державному історичному архіві України у м. Києві (далі – ЦДАК України) (ф 442), нараховуючи нині 243664 справи. Це комплекс надзвичайно різноманітних документів, який включає в себе царські та сенаторські укази, циркуляри міністерства внутрішніх справ, звіти донесення Київського, Подільського і Волинського генерал-губернаторів про стан справ у губерніях, доповіді генерал-губернаторів царю, звіти місцевих державних установ, які вони надсилали генерал-губернаторам. У багатьох випадках звіти місцевих державних установ послужили приводом для прийняття законодавчих актів, що регулювали діяльність місцевих адміністративних установ. У той же час звіти є свідченням того, як ці закони впроваджувалися в життя.

Що стосується звітів генерал-губернаторів та губернаторів українських губерній, то у місцевих архівах вони збереглися далеко не повністю. Більшість з них знаходиться в Російському державному історичному архіві у Санкт-Петербурзі. Там збереглося 1209 звітів генерал-губернаторів та губернаторів українських губерній та додатків до звітів. Незначна кількість копій цих звітів зберігається у ЦДАК України та обласних архівах [13, с. 71].

Період XIX ст. в українській історії характеризувався впровадженням централізованої імперської влади на територію України із залученням широкого спектра різних підходів, зокрема і модернізації управлінських структур, що сприяли одержавленню найважливіших напрямків соціально-економічного і культурного життя національно-етнічних регіонів.

На території сучасної України у XIX ст. було 9 губерній: Київська, Волинська, Подільська, Полтавська, Катеринославська, Таврійська, Харківська, Чернігівська. У

Миколаєві, Одесі, Керчі і Севастополі були впроваджені посади градоначальників, які користувалися правами губернаторів і яким були підпорядковані всі цивільні і військові установи цих міст.

Указом від 24 лютого 1832 р. Київський військовий губернатор був призначений також генерал-губернатором Подолії і Волині [12, с. 25]. З цього часу Київська, Волинська і Подільська губернії, що склали по офіційному адміністративно-територіальному поділу Південно-Західний край, керувалися Київським, Подільським і Волинським генерал-губернатором. Він був вищим представником царського самодержавства у «вверненних ему губерніях».

Цю посаду в різний час займали: Д. Г. Бібіков, кн. Васильчиков, М. Чертков, М. І. Драгоміров, В. О. Сухомлинов, І. С. Дрентельн, Ф. Ф. Трепов. До того ж М. І. Драгоміров і В. О. Сухомлинов поєднували її з посадою командуючого військами Київського військового округу.

Власний апарат генерал-губернатора був невеликим: при ньому знаходилася лише канцелярія і декілька чиновників з особливих доручень. У необхідних випадках він діяв через підлеглих йому губернаторів.

Повноваження «главного начальника края» були закріплені у «Общей инструкции генерал-губернаторам», яка була включена у «Свод губернских учреждений», «а також у ряді інших нормативних актів – статутах, положеннях, окремих «высочайших поселениях».

Наскільки широким було коло питань, які знаходилися «в введении Главного начальника Юго-Западного края» можна судити лише з того факту: коли у 1888 р. Департамент загальних справ захотів отримати дані про предмети відомства генерал-губернатора, його канцелярія підготувала довідку, в якій лише короткий перелік цих «предметів» (окрім визначених «Общей инструкцией») склався з 83 пунктів.

Багато функцій генерал-губернатора так чи інакше були пов'язані з каральною діяльністю. Це витікало з положення «Общей инструкции генерал-губернаторам», «яке вказувало, що генерал-губернатори «главные блюстители неприкосновенности верховных прав самодержавия, пользы государства и точного исполнения законов и распоряжений высшего правительства по всем частям управления во вверненном им крае». При цьому особливий увазі генерал-губернаторів довірялися питання «общего благосостояния и внутренней безопасности». Закон давав право генерал-губернатору ревізувати «все действия мест и лиц, ему подведомственных», надаючи можливість доповідати, змінювати чи відмінювати постанови підпорядкованих йому губернаторів, а в необхідних випадках – безпосередньо приймати заходи «как к восстановлению спокойствия, так и к отвращению всякой причины возобновления беспорядков» [14, с. 37].

Дуже широкі права з'явилися у генерал-губернаторів при оголошенні всієї підвладної території чи окремої місцевості на «исключительном положении», згідно з «Положением о мерах к охранению государственного порядка и общественного спокойствия» від 14 серпня 1881 р.

Стан посиленої охорони повинен був запроваджуватися у тих випадках, коли, як відмічалася у «Положении» «общественное спокойствие в какой-либо местности будет нарушено преступными посягательствами против существующего государственного строя или безопас-

ности частных лиц и их имущества, или подготовлением таковых так, что для охранения порядка применение действующих постоянных законов окажется недостаточным» [9, с. 197]. В «Положении» вказувалися умови, за якими вводився стан «надзвичайної охорони».

У період дії положення посиленої охорони генерал-губернатор міг видавати обов'язкові постанови (з метою забезпечення громадського порядку і державної безпеки), за порушення яких винуватці підлягали арешту терміном до 3-х місяців і штрафу до 500 крб. Окрім того, йому належало право «воспрещать всякие народные, общественные, даже частные собрания», закривати торгівельні заклади і промислові підприємства, а також «воспрещать отдельным личностям пребывание в местностях, объявленных в положении усиленной охраны».

При введенні положення надзвичайної охорони діяли всі правила, що й при положенні посиленої охорони. Окрім того, генерал-губернатор наділявся цілим рядом повноважень, зокрема:

1. Створювати для допомоги існуючим органам поліції особливі військово-поліцейські команди.

2. Накладати секвестр на нерухомість і арешт на рухомість і прибутки з неї у випадках, коли володінням таким майном «достигаются преступные цели, или когда упущение по управлению таковыми влекут за собою опасные для общественного порядка последствия».

3. За порушення обов'язкових постанов і здійснення певних проступків винуватців садити у в'язницю чи фортецю на 3 місяці або заарештовувати на той же термін, чи штрафувати на суму до 3-х тисяч крб.

4. Звільняти з посад чиновників усіх відомств, включаючи судові, а також осіб, що служили по виборах в станових, міських і земських установах.

5. Призупиняти періодичні видання на час надзвичайного стану.

6. Закривати учбові заклади терміном до 1 місяця [9, с. 199].

Генерал-губернатор, крім того, міг призупиняти і закривати чергові зібрання станових, земських і міських органів. Тобто у таких умовах генерал-губернатор був фактично єдиним господарем у довіреному йому краї.

Найбільш активно свої каральні повноваження «Главный начальник Юго-Западного края» використовував для придушення першої російської революції (з кінця 1905 р.) і в роки реакції. Уряд у такі періоди не бачив іншого управління Південно-Західним краєм, окрім надання генерал-губернатору надзвичайних повноважень, особливо в судовій сфері. Так, при введенні положення посиленої охорони, він отримував право передачі окремих справ «о преступлениях, общими уголовными законами предусмотренных, когда они признают это необходимым в видах ограждения общественного порядка и спокойствия, для суждения их по законам военного времени» [9, с. 199]. При цьому «Главный начальник края» міг вимагати розгляду всіх цих справ при закритих дверях. Генерал-губернатор сам же затверджував вироки.

Із введенням положення про надзвичайний стан перед генерал-губернатором відкрився широкий простір для самовільних каральних дій.

Але, якщо проаналізувати всі функції генерал-губернатора, то серед них можна виявити немало таких, які, хоч і не завжди підкріплювалися прямою репресивною дією, але все ж такі мали виразно охоронну спрямованість.

Так, згідно з законом 1888 р., на генерал-губернатора накладався обов'язок «принимать меры к замещению должностей в Юго-Западном крае лицами русского происхождения», він міг вислати за 50-верстну смугу тих євреїв «кои, не быв по судебным решениям совершенно оправданы, остаются в подозрении», і по справах про контрабанду. Від нього залежала видача дозволів на при-

їзд і тимчасове проживання у місті євреям, які не мали дозволу на постійне проживання у Києві і таке інше.

Посада Київського, Подільського і Волинського генерал-губернатора проіснувала до осені 1914 р. і була ліквідована у зв'язку з початком Першої світової війни.

Управління краєм генерал-губернатор здійснював через свою канцелярію, що складалася з кількох діловодств; в залежності від їх функцій – тут відкладалися певні документи і матеріали.

На чолі кожної губернії стояв губернатор. Нормативно-правовою базою, що визначала діяльність губернаторів, їх компетенцію і функції був законодавчий акт Катерини II від 21 квітня 1764 р. – «Наставление губернаторам». Це був основний документ, яким повинен був керуватися у своїх діях новопризначений губернатор [7, с. 716-718].

Текст «Наставления губернаторам» складався з передмови та вісімнадцяти розділів. У передмові необхідність «дать в нижеследующих статьях некоторые общие Губернаторам правила в прибавок к прежним узаконениям» імператриця пояснювала істиною, що ніби відкрилася їй: «... все целое не может быть отнюдь совершенно, если части его в непорядке и нестройстве пребудут» [3, с. 90]. Розділ перший визначав підпорядкованість губернатора особисто імператриці та Сенатові, від яких тільки має приймати накази. Розділ другий, третій і четвертий розглядали умови подання скарг на рішення губернатора або на невідповідність посаді членів губернських канцелярій, які «в точной Губернской дирекции состоять имеют» [3, с. 90].

Склад і функції окремих членів губернської канцелярії у «Наставлении губернаторам» не визначено, лише вказано, що губернатор «разделяет, подобно Президенту Коллегии, дела присутствующим в особое надзирание попечение».

У п'ятому розділі Катерина II вказувала надію, що призначивши чиновникам достатню платню, може сподіватися на їхню порядність і неохильність до хабарів. Розділи з шостого по десятий і тринадцятий визначали порядок зносин губернатора з вищими інстанціями і, зокрема, «с находящимися в Губернии Военачальниками, полевыми Нашими войсками повелевающими» [3, с. 90].

Розділ восьмий підпорядковував губернатору регіони. А розділи одинадцятий та дванадцятий передавали до компетенції губернатора всі земські уряди, що не підлягали губернській канцелярії. Причому губернаторові вказувалося на обов'язок не лише збирати інформацію про губернію і надсилати її до Сенату, а й «вкрадшиися непорядки, или и самое упущение в узаконениях подобными же представлениями исправлять и отвращать» [3, с. 91].

Розділи з чотирнадцятого по сімнадцятий ставили в обов'язок губернатору раз на три роки об'їжджати губернію, піклуючись про правосуддя, стан шляхів, безпеку від грабіжників. Останній розділ нагадував губернатору про необхідність виконувати попередні накази.

Після того як Павло I у 1797 р. ліквідував статус намісника, губернатор отримав великі наглядові повноваження щодо всіх урядових установ. З іншого боку, губернатор поступово перетворився на чиновника Міністерства внутрішніх справ і фактично був підлеглим міністра. З появою міністерств (8 вересня 1802 р.) губернатори почали підпорядковуватися безпосередньо Міністру внутрішніх справ. Керівники ж інших міністерств отримали у своє підпорядкування відповідні структури губернського управління [3, с. 94].

Указ 1837 р. закріпив подвійний характер губернаторської посади. Вважаючи губернатора «господарем губернії», законодавство у той же час не надало йому реальних повноважень у багатьох сферах діяльності. Більше того, введення міністерської системи супроводжувалося, поперше відібранням з компетенції губернської влади багатьох важливих питань місцевого життя і концентрація їх в

руках міністерств; по-друге, поділом губернського управління на багато галузей, що керувалися центром.

Реформи 60-х рр. XIX ст. повинні були змінити всю систему місцевого правління. Дійсно вони суттєво змінили становище губернаторів. У їх підпорядкування не увійшли ряд вперше створених державних установ. Але вже на початок XX ст. у губернаторів з'явився цілий ряд нових повноважень. Їх аналіз може спочатку створити ілюзію всемогутності губернаторів в усіх сферах життя. Вражає лише перелік основних установ, які очолював губернатор: губернське правління; губернське у селянських справах присутствіє; розпорядчий комітет; губернські присутствія по земських і міських справах, по фабричних справах, з військової повинності, по питейним справам; губернський лісооберігаючий комітет; статистичний комітет.

Але уважне вивчення повноважень губернатора і практики їх реалізації в кінці XIX-на початку XX ст. приводять до висновку, що «всемогущество» його було однобоким.

У архівному фонді канцелярії київського, подільського і волинського генерал-губернатора зберігається дуже показовий документ – «Записка о значении генерал-губернаторов». У документі висловлена оцінка системи управління губерніями, що склалася на початку XX ст., підкреслюєть-

ся зростаюча роль централізації управління, акцентується увага на зменшенні самостійності губернської влади при вирішенні багатьох питань місцевого життя.

Ще у 1866 р. губернатори отримали право вимагати виконання своїх вимог від усіх чиновників губернії, не дивлячись на службову підпорядкованість, чин і посаду. Тоді ж вони отримали можливість ревізувати всі цивільні установи губернії, незалежно від відомства, а також закривати приватні товариства і клуби. Особливо посилювалася адміністративна влада губернаторів у результаті введення

«Положения о мерах к охранению государственного порядка и общественного спокойствия» від 14 серпня 1881 р. Впроваджене як тимчасовий захід «Положение» систематично продовжувалося і проіснувало до лютого 1917 р. [9, с. 197].

**Висновки.** Таким чином, значне місце у державному апараті Російської імперії посідає система державних органів місцевої влади, місцевих державних адміністративних установ царизму в Україні. Компетенція губернаторів, генерал-губернаторів, їх канцелярій, інших місцевих адміністративних установ офіційно була відображена у нормативно-правовій базі Російської імперії.

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Батюшков П. Н. Подолия. Исторические описания / Батюшков П. Н. – СПб. : Типография Товарищества «Общественная польза», 1891. – 264 с.
2. Блинов И. А. Губернаторы : истор.-юрид. очерк / Блинов И. А. – СПб. : Тип. К. Л. Пентяковского, 1905. – 256 с.
3. Войтенко Ю. Институт губернаторства в политической системе Российской империи наприкінці XVIII-першій третині XIX ст. (на прикладі Правобережних губерній) / Ю. Войтенко // Наукові записки з української історії. – Вип. 26. – Переяслав-Хмельницький, 2011. – С. 90–96.
4. Градовский А. Д. Исторический очерк учреждения генерал-губернаторств в России / Градовский А. Д. // Собр. соч. – СПб. : Тип. М. М. Стасюлевича, 1899. – Т. 1. – С. 299–338.
5. Зайончковский П. А. Правительственный аппарат самодержавной России в XIX веке / Зайончковский П. А. – М. : Мысль, 1978. – 388 с.
6. Лысенко Л. М. Губернаторы и генерал-губернаторы Российской империи (XVIII–начало XX в.) / Лысенко Л. М. – М. : МПГУ, 2001. – 358 с.
7. Свод законов Российской империи, повелением Государя Императора Николая Павловича составленный. Учреждения. Свод учреждений государственных и губернских. Ч. 2 : Учреждения губернские. – СПб., 1833. – 841 с.
8. Шумилов М. М. Губернаторские канцелярии и губернские правления в России 50–80-х гг. XIX в. / М. М. Шумилов // Проблемы соц.-экон. и полит. истории России XIX–XX веков : сб. статей памяти В. С. Дякина и Ю. Б. Соловьева / Отв. ред. А. Н. Цамутали. – СПб., 1999. – С. 187–199.
9. Шульгин В. Я. Юго-Западный край в последнее двадцатипятилетие (1838–1863) / В. Я. Шульгин. – К. : Тип. у-та, 1864. – 254 с.
10. Шандра В. Генерал-губернаторство в Україні: XIX–початок XX ст. / Шандра В. С. – К. : Ін-т Історії України НАН України, 2005. – 427 с.
11. Шандра В. Київське генерал-губернаторство : 1832-1914. Історія створення та діяльності, архівний комплекс і його інформативний потенціал / Шандра В. С. – К., 1999. – 144 с.
12. Шандра В. С. Адміністративні установи Правобережної України кінця XVIII–поч. XX ст. в російському законодавстві : джерелознавчий аналітичний огляд / Шандра В. С. – К., 1998. – 75 с.
13. Щербак Н. О. Національне питання в політиці царизму на Правобережній Україні (кінець XVIII–початок XX ст.) : монографія / історії України / Щербак Н. О. – К. : ПЦ «Ризографіка», 2005. – 616 с.
14. Щербак М. Г., Щербак Н. О. Звіти губернаторів як джерело вивчення історії України / М. Г. Щербак, Н. О. Щербак // Вісник Київського університету. Серія історія. – 1991. – № 3. – С. 36–40.
15. Центральний державний архів України в м. Києві (ЦДА України). – Ф. 442. – Канцелярія Київського, Подільського і Волинського генерал-губернатора.
16. ЦДА України. – Ф. 274. – Київське губернське жандармське управління.
17. Улащик Н. Н. Отчеты губернаторов Литвы и Западной Белоруссии как исторический источник (1804-1861) // Проблемы источниковедения. – М., 1961, Т. IX. – С. 55–58.